

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025).

Olen lausunnoissani perustuslakivaliokunnalle toistuvasti huomauttanut siitä, että eksistenssiminimin käsitteen käyttäminen perustuslain 19.1 §:n takaaman oikeuden tulkinnassa on johtanut valiokunnan sivuuttamaan ihmisarvon merkityksen ja supistamaan 19.1 §:n merkityksen biologisen elämän jatkuvuuden turvaamiseen. Tämä perustuslain kohta ei takaa oikeutta vain elämälle vaan *ihmisarvoiselle* elämälle välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Olen myös useita kertoja lausunnoissani korostanut, että ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan vaatimus edellyttää, että perustuslain 19.1 §:n tulkinnassa otetaan huomioon sen keskeisenä esikuvana ollut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla ja artiklan soveltamiskäytäntö. Ne eivät jätä epäselväksi, että biologisen elämän jatkuvuudeksi supistettu eksistenssiminimi ei kata perustuslain 19.1 §:n takaamaa oikeutta. Suomen ihmisoikeusvelvoitteet ja perustuslakivaliokunnan – aikoja sitten ! – korostama ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaate velvoittamaan ottamaan vakavasti sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvovan Euroopan sosiaalisen peruskirjan Suomelle antamat huomautukset muun muassa peruskirjan 12 artiklan tarkoittaman vähimmäisturvan liian alhaisesta tasosta. Jälleen kerran hallitus oikeuttaa esityksen säätämisperusteluissa kintaalla viittaamisen sillä, että komitea ei ymmärrä Suomen järjestelmää eikä ota huomioon sen takaamien etuuksien kokonaisuutta, ikään kuin komitealle ei olisi toimitettu tätä koskevaa aineistoa, ikään kuin komitea ei olisi tähän aineistoon perehtynyt ja ikään kuin toimeentulotuki ei olisi nimenomaan tarkoitettu viimesijaiseksi turvaksi.

Hallitus ehdottaa toimeentulotukeen useita heikennyksiä: perustoimeentulotuen perusosan tason yleinen alentaminen, perustoimeentulotukeen vaikuttavien muiden kuin perusosaan sisältyvien terveydenhuoltomenojen rajoittaminen välttämättömiin menoihin, perustoimeentulotuella korvattavien asumismenojen määrittelyn muuttaminen ja sanktioluonteisten leikkausten korottaminen. Hallitus ei esityksessään oikeastaan lainkaan perustele käsitystään, että leikkaukset eivät vaaranna ihmisarvoisen elämän edellytyksiä. Se vain ilmoittaa, että näin ei käy. Ainoa perustelun poikanen on, että hallitus väittää perustoimeentulotuenkin voivan ylittää perustuslain 19.1 §:n edellyttämän minimin, minkä vuoksi sitä voi kyllä leikata.

Hallitus ei myöskään – ja nyt Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteaan suunnattu kritiikki voidaan kääntää hallituksen esitykseen – ei ota huomioon tällä vaalikaudella jo toteutettuja sosiaaliturvaleikkauksia, joiden vaikutuksista esimerkiksi köyhyyden lisääntymiseen, asunnottomuuteen ja lapsiperheiden ahdinkoon on jo saatavissa tutkimustietoakin. Hallituksen esityksessä yhteisvaikutusten arviointi rajoittuu vain eduskunnassa nyt käsiteltävänä oleviin esityksiin. Hallituksen esityksestä (s. 66) käy kyllä ilmi, että noin puolella perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista on ensisijaisena tulonlähteenä työttömyysetuus. Myös perusoikeusarvioinnissa oli olennaista tietää, minkälaisia yhteisvaikutusten ensisijaisten etuuksien ja viimesijaisen toimeentulotuen leikkauksilla on. Tämä koskee myös asumistukea. Julkisuudessa esitettyjen tietojen mukaan asumistuessa toteutetut leikkaukset ovat lisänneet asunnottomuutta. Arvioitaessa, mitä vaikutuksia perustoimeentulotuella korvattavien asumismenojen määrittelyyn ehdotetuilla muutoksilla olisi, tulisi ottaa huomioon myös asumistuessa jo toteutetut leikkaukset. Jos asunnottomuus yhä lisääntyisi, ristiriita perustuslain 19.1 §:n kanssa olisi ilmeinen: asunnottomuus ei kuulu ihmisarvoiseen elämään.

Toimeentulotuen leikkausten vaikutusta ihmisarvoiseen elämän edellytyksiin ei voida arvioida mutu-tuntumalla. Arvioiden tulee perustua tietoihin toimeentulotuen varassa elävien tosiasiallisista elinolosuhteista. Hallituksen esityksen jaksosta 4.2.3. käy ilmi, että tutkimustietoja kyllä on saatavilla. Niitä vain ei käytetä arvioitaessa leikkausten perusoikeusvaikutuksia. Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni syytä ottaa tässä toinen linja ja edellyttää, että ministeriö toimittaa sille saatavilla olevaa, asiakasryhmittäin eriteltyä empiiristä ainestoa toimentulotuen asiakkaiden nykyisistä

elinolosuhteista ja perusteltuja arvioita siitä, minkälaisia vaikutuksia ehdotetuilla leikkauksilla näissä ryhmissä tulisi olemaan.

Perusosan alentamista koskevaan pykälään ehdotetaan niin sanottua perälautasäännöstä. Säännöksen vaikutuksen voi tarkempien soveltamiskriteerien puuttuessa ja perustuslakivaliokunnan valitseman eksistenssiminimi-tulkinnan vuoksi ennakoida jäävän vähäiseksi. Perälautasäännös on jo pitkään ollut sovellettavana perusosan alentamista koskevassa pykälässä. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan anneta tietoja siitä, missä määrin säännöstä on käytännössä sovellettu. Tällaiset tiedot olisivat tärkeitä arvioitaessa perustuslain 19.1 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan perustuslakivaliokunnan sosiaaliturvan heikennyksiä koskevaa lausuntokäytäntöä, mutta sivuutetaan se, että selostettu käytäntö koskee nimenomaan perustuslain 19.2 §:ssä säänneltyjä perustustoimeentuloturvan etuuksia eikä toimeentulotukea. Sikäli kuin toimeentulotuella turvataan 19.1 §:n edellyttämällä tavalla ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa, minkäänlaiset heikennykset eivät ole sallittuja. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen johtopäätös, jonka mukaan ”perustuslakivaliokunnan tulkintoihin nojaten voidaan todeta, että toimeentulonturvaa voidaan heikentää ainakin silloin kun julkisen talouden tila on huonontunut ja etuus on välittömästi julkisen vallan rahoittama”, on yleistävyydessään yksinkertaisesti virheellinen. Hallitus sivuuttaa myös – ja näin on valitettavasti tehnyt myös perustuslakivaliokunnan tällä vaalikaudella sosiaaliturvaan tehtyjä leikkauksia käsitellessään – että sosiaalisten perusoikeuksien, kuten myös vastaavien ihmisoikeuksien, on määrä toimia valtion menojen kohdentamisen priorisointisääntöinä paitsi hyvinä myös huonoina aikoina. Jos menoja joudutaan leikkaamaan valtiontalouden tilan vuoksi, leikkausten tulisi ensisijaisesti kohdistaa muihin kuin sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista tarkoittaviin menoihin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei lainkaan tarkastella toimeentulotukilakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta perustuslain 19.3 ja 6 §:n edellyttämään yhdenvertaiseen oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Esityksen vaikutuksia koskevasta jaksosta käy ilmi, että toimeentulotuen asiakkaat ovat

keskimääräistä sairastavampia: ”Toimeentulotuen saajat käyttävät julkisia terveyspalveluja enemmän ja sairastavat keskimääräistä enemmän.” Tässä jaksossa myös arvioidaan, että ”terveysmenojen rajausta välttämättömiin lääkkeisiin voi aiheuttaa sen, ettei lääkärin toimeentulotuen hakijalle määräämää lääkettä korvata toimeentulotuesta. Mikäli lääkettä ei korvata toimeentulotuesta, toimeentulotuen saajalla on suuria vaikeuksia ostaa lääkettä.” Ehdotettu muutos voi johtaa myös siihen, että toimeentulotukea saavilla ei asiakasmaksujen vuoksi ole varoja käyttää muita kuin ”välttämättömiä” julkisia terveyspalveluja. Tällaiset vaikutukset ovat ristiriidassa niiden perustuslain 19.3 ja 6 §:n säännösten kanssa, jotka takaavat jokaiselle yhdenvertaisen oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslakivaliokunta on 19.3 §:ää koskevassa lausuntokäytännössään erikseen painottanut, että asiakasmaksut eivät saa viedä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin.

Esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa toimeentulotukilakiin ehdotettuja muutoksia on tarkasteltu myös päätoimisten opiskelijoiden kannalta. Tarkastelu ei ole vaikuttanut säätämisyjärjestysperusteluihin. Kuitenkin perustuslain 16.2 §: takaa oikeuden myös muuhun kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettuun perusopetukseen: ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.” Säättämisyjärjestysperustelujen laatijoiden olisi ollut syytä lukea esimerkiksi seuraava esityksen vaikutuksia käsittelevän jakson kohta, josta ilmenee, että ehdotetut saattavat vaikuttaa paitsi perustuslain 16.2 takaamaan oikeuteen opiskella myös 18 §:n takaamaan oikeuteen työhön:

Päätoimisen opiskelijan siirtyminen perustoimeentulotuen hakijasta työttömyysetuuden hakijaksi lisää riskiä aloitettujen opintojen keskeytymiseen. Opintojen keskeyttämisen riski korostuu erityisesti henkilöillä, jotka suorittavat päätoimisesti toista tutkintoaan perustoimeentuen turvin, mutta eivät työttömäksi siirtyessään täytä työttömyysetuudella opiskelun ehtoja. Lisäksi työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot ja lyhytkestoiset opinnot ovat suunnattu 25-vuotta täyttäneille, mikä rajaa tästä nuoremmat hakijat työttömyysetuudella opiskelun ulkopuolelle.

Opintojen keskeyttämisellä voidaan nähdä olevan yhteys työnhakijoiden osaamistason heikentymiseen. Opintojen keskeytyminen saattaa kaventaa työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä, vaihtaa alaa, sekä saada parempaa palkkaa. Jos

työnhakijoiden osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden ammattitaitovaatimuksia, voi työttömyys myös pitkittyä ja se osaltaan lisää työttömyysturvamenoja.

Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni syytä korjata hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen puutteita myös arvioimalla ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusta perustuslain 16.2 ja 18 §:ssä turvattuihin oikeuksiin.

Sysmässä 3.11.2025

Kaarlo Tuori